



Assemblée européenne de sécurité et de défense  
Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale

DOCUMENT A/2070

16 juin 2010

CINQUANTE-HUITIÈME SESSION

---

Afghanistan : expliquer à l'opinion publique  
les raisons d'une guerre

RAPPORT

présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques  
par M. John Greenway (Royaume-Uni, Groupe fédéré) et M. Marco Zacchera,  
vice-président (Italie, Groupe fédéré), rapporteurs



CINQUANTE-HUITIÈME SESSION

---

Afghanistan : expliquer à l'opinion publique  
les raisons d'une guerre

**RAPPORT**

présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques  
par M. John Greenway (Royaume-Uni, Groupe fédéré) et M. Marco Zacchera,  
vice-président (Italie, Groupe fédéré), rapporteurs

Rapport transmis au Président du Conseil de l'UEO ; au Secrétaire général de l'UEO ; au Président du Conseil de l'Union européenne ; au Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ; au Président de la Commission européenne ; à la Commissaire européenne chargée des relations institutionnelles et de la stratégie de communication ; aux Présidents des parlements nationaux et aux Présidents des Commissions des affaires étrangères, de la défense et des affaires européennes des 39 pays représentés au sein de l'Assemblée ; aux Présidents des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'OTAN, de l'Assemblée balte, du Conseil nordique, de l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique de la mer Noire, de l'Assemblée parlementaire de la CEI ; au Président du Parlement européen, ainsi qu'aux Secrétaires généraux des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'OTAN.

*Afghanistan : expliquer à l'opinion publique  
les raisons d'une guerre*

**RAPPORT<sup>1</sup>**

*présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques par  
M. John Greenway (Royaume-Uni, Groupe fédéré) et M. Marco Zacchera,  
vice-président (Italie, Groupe fédéré), rapporteurs*

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 858.....	2
sur l'Afghanistan: expliquer à l'opinion publique les raisons d'une guerre .....	2
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	3
présenté par M. John Greenway (Royaume-Uni, Groupe fédéré) et M. Marco Zacchera, Vice- président (Italie, Groupe fédéré) .....	3
I. Introduction.....	3
II. Rappel historique .....	4
III. Responsabilités, obligations et conditions requises en Afghanistan.....	6
IV. L'opinion publique américaine et les opérations en Afghanistan.....	7
V. Les facteurs déterminant l'opinion publique en Europe.....	8
VI. La perception de la situation par la population afghane .....	14
VII. La stratégie de communication de l'Alliance .....	16
VIII. Conclusions.....	17
ANNEXE I .....	18
Victimes militaires américaines de la guerre en Afghanistan et opinion publique américaine sur la guerre en Afghanistan .....	18
ANNEXE II.....	19
Victimes militaires britanniques de la guerre en Afghanistan et opinion publique britannique sur la guerre en Afghanistan .....	19
LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION.....	20

<sup>1</sup> Adopté par la commission le 18 mai 2010.

**RECOMMANDATION n° 858<sup>2</sup>**

***sur l'Afghanistan: expliquer à l'opinion publique les raisons d'une guerre***

L'Assemblée,

- (i) Considérant que l'opinion publique dans son ensemble est de moins en moins favorable à la poursuite des opérations militaires en Afghanistan ;
- (ii) Reconnaissant que le nombre élevé de victimes dans les deux camps, tant militaires que civiles, va à l'encontre des valeurs fermement défendues de justice et d'humanité ;
- (iii) Consciente de la confusion qui entoure l'image de la FIAS et les messages qui émanent de cette mission, du fait qu'elle est conçue comme une mission de maintien de la paix mais utilise des moyens et des stratégies de guerre ;
- (iv) Soutenant la nouvelle stratégie adoptée par l'administration des Etats-Unis et les décisions prises lors de la conférence de Londres en janvier 2010 ;
- (v) Saluant la mise en place au sein de l'OTAN d'un service de communication doté des moyens les plus modernes afin de prendre en compte tous les secteurs de la société auxquels son message s'adresse,

**RECOMMANDE AU CONSEIL DE L'UEO ET AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'OTAN D'ADOPTER UNE STRATEGIE DE COMMUNICATION QUI**

1. S'oriente davantage vers la diffusion des informations sur les progrès et les acquis de la FIAS, et sur les avantages que cette dernière a apportés à la société civile ;
2. Rappelle constamment aux populations que l'objectif principal de la guerre est la lutte contre le terrorisme, en mettant l'accent sur la reconnaissance des sacrifices des soldats en mission et en établissant clairement le lien entre le travail qu'ils accomplissent et la sécurité mondiale, notamment celle des populations des pays occidentaux ;
3. Mette en lumière les relations instaurées avec le peuple afghan et les programmes communs en cours en vue de confier la responsabilité d'institutions viables aux pouvoirs locaux, tout en rejetant fermement la corruption à tous les niveaux et l'implication dans les trafics illicites dont souffre le pays ;
4. Investisse dans des projets de coopération avec les médias afghans en prévoyant des détachements réciproques, des cours de formation communs, en proposant des équipements techniques, la formation d'opérateurs et l'aide à l'ouverture de centres de presse et d'information indépendants.

---

<sup>2</sup> Adoptée par l'Assemblée le 16 juin 2010, au cours de sa 2<sup>ème</sup> séance plénière.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

*présenté par M. John Greenway (Royaume-Uni, Groupe fédéré) et M. Marco Zacchera, Vice-président (Italie, Groupe fédéré)*

### I. Introduction

1. Depuis plusieurs années, la Commission pour les relations parlementaires et publiques suit de près l'évolution de l'opinion publique face aux interventions militaires internationales, estimant que dans ce domaine il est plus que jamais nécessaire que les décisions politiques recueillent l'adhésion des citoyens. Peu à peu, les missions de gestion des crises et de maintien de la paix (missions dites de Petersberg) sont entrées dans notre quotidien et l'engagement des forces armées sur différents fronts à l'autre bout du monde suscite des débats qui conditionnent la politique étrangère de nos pays. Les alliances militaires ont opéré une transformation à la fin de la guerre froide ; les menaces ont changé de visage, elles se sont mondialisées et paraissent moins immédiates.

2. L'Europe est en train de se donner les moyens de devenir un acteur autonome à l'égard de la sécurité mondiale, ce qui impose de revoir la conception et l'organisation des secteurs liés à la défense : les forces armées se sont professionnalisées dans la plupart des pays et des programmes d'intégration plurinationale sont en cours<sup>3</sup>. En ce qui concerne l'équipement, les technologies nouvelles offrent la perspective de disposer de nouvelles capacités qui nécessitent une coordination entre alliés. L'Agence européenne de défense (AED) a précisément été créée pour répondre à cet objectif.<sup>4</sup>

3. Chaque année, les parlements sont confrontés au même défi : l'adéquation des budgets de la défense aux nouveaux besoins. Nous savons tous combien il est difficile de maintenir le niveau de ressources nécessaire à la réalisation de programmes crédibles et efficaces dans le domaine de la sécurité et de la défense communes. En période de récession économique, les parlements ont souvent du mal à voter les fonds requis pour l'exécution de tels programmes. L'homme de la rue ne voit pas l'intérêt immédiat des investissements militaires, alors que toutes les politiques nationales doivent répondre à la demande accrue de protection sociale. La question de la sécurité est bien comprise tant qu'elle est proche de nous, mais les guerres lointaines ne suscitent pas la même adhésion que la défense du territoire national, et nous sommes donc confrontés à l'obligation de sensibiliser l'opinion publique. En particulier, chaque fois que nos armées sont appelées à participer à une opération militaire à l'étranger, il faut vaincre la résistance et le scepticisme d'une grande partie de la population, qui grandit chaque fois qu'une mission subit un nouveau revers. Puisque l'emploi des troupes dans les missions à l'étranger est voté par les parlements nationaux, nous devons de plus en plus souvent faire face à une exigence de transparence dans la prise des décisions et pour préserver le soutien de l'opinion publique, nous devons investir dans des moyens de communication efficaces.

4. Nous sommes à présent particulièrement préoccupés par l'évolution des positions à l'égard de l'intervention militaire en Afghanistan – qui fait souvent la une de l'actualité. Au fil des années, face au bilan de plus en plus lourd des soldats tués en mission, les citoyens ont oublié les raisons de cette guerre. La comparaison avec le Vietnam est monnaie courante et l'impression d'enlèvement dans une mission impossible hante les esprits. L'accroissement des coûts, les pertes en vies humaines, les

<sup>3</sup> Voir le Document 2041 adopté par l'Assemblée le 3 juin 2009 : « PESD : formation européenne et projet d'Erasmus militaire », présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques par M. Yves Pozzo di Borgo (France, Groupe fédéré), rapporteur.

<sup>4</sup> Voir Document 1965 adopté par l'Assemblée le 6 juin 2007 : « L'Agence européenne de défense : deux ans après », présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale par M. Yves Pozzo di Borgo (France, Groupe fédéré), rapporteur.

victimes parmi la population civile, les images de détresse d'un pays en ruines, tout concourt à l'affaiblissement du consensus et finit par peser sur les choix politiques des gouvernements occidentaux, jusqu'à provoquer un changement radical, comme on l'a vu aux Pays-Bas. L'administration américaine tente de remettre l'opération sur les rails en demandant aux alliés un dernier effort : mais si nous parvenons à nous convaincre nous-mêmes du bien-fondé de cette intervention, comment en persuader l'opinion publique ? Quels instruments les parlementaires ont-ils à leur disposition pour recueillir l'adhésion des citoyens aux décisions qu'ils sont appelés à prendre dans un contexte économique et politique aussi difficile ?

5. Ce rapport ne prétend pas trancher un débat aussi complexe, mais il peut aider à poser des jalons pour avancer dans l'analyse. En connaissant mieux les tendances de nos opinions publiques, nous pourrions intervenir plus efficacement pour guider nos dirigeants politiques. Il appartient évidemment à la classe politique de prendre des décisions fondées, sans se laisser emporter par les mouvements d'opinion qu'amplifient les médias. Il faut d'abord comprendre l'opinion publique, la connaître et la prendre en compte, mais dans un système démocratique, c'est aussi à nous, parlementaires, de l'éduquer, de la guider et finalement d'assumer nos responsabilités.

6. Mais si nous voulons comprendre l'évolution de l'opinion publique dans les pays de l'Alliance et en Afghanistan, il importe de faire un bref rappel historique des faits qui ont conduit à la situation actuelle : les intentions et les objectifs relatifs aux opérations ont évolué progressivement, ce qui explique la confusion à laquelle nous sommes actuellement confrontés.

## *II. Rappel historique*

7. La guerre en Afghanistan a débuté en septembre 2001 par l'attaque des forces américaines contre le régime des talibans qui gouvernait le pays à l'époque et favorisait le développement du terrorisme, notamment des groupes liés à Al Qaida et à Oussama Ben Laden, responsables des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis. La Résolution 1368 des Nations Unies, du 12 septembre 2001, définissait la situation comme « une menace à la paix du monde et à la sécurité internationale » et, selon l'article 51 de la Charte, justifiait le recours à la force au nom de la légitime défense, concrétisée par l'opération « Liberté immuable » menée par les forces américaines.

8. L'objectif visé par l'intervention était d'abord de capturer les chefs terroristes responsables mais aussi de renverser le régime des talibans ; l'opération américaine a conduit assez rapidement à l'instauration d'un gouvernement provisoire dirigé par Hamid Karzaï, à la suite des accords de Bonn conclus en décembre 2001. Depuis, les choses ont traîné et pris une tournure regrettable : les talibans, s'appuyant sur le commerce de la drogue et le réseau des seigneurs de la guerre, ont opposé à la FIAS (Force internationale d'assistance et de sécurité, qui regroupe les forces armées sous commandement de l'OTAN) une très vive résistance de type guérilla, qui a obligé les Occidentaux à intensifier progressivement leur engagement militaire. 44 pays participent à la FIAS, créée en application de la Résolution 1386 de l'ONU de décembre 2001 ; leur nombre est donc nettement supérieur à celui des simples membres de l'OTAN, qui a pris le commandement de la force, légitimée par le Conseil de sécurité en octobre 2003. Cette participation a suscité de nombreux débats, et plusieurs pays ont émis des restrictions afin de limiter l'emploi de leurs forces armées (« caveats »), rappelant qu'il s'agit d'une mission de maintien de la paix : ainsi, les soldats de certains pays ne sont pas autorisés à participer aux attaques, et d'autres sont équipés uniquement pour l'autodéfense.

9. En 2007, l'opération Liberté immuable et la FIAS ont été placées sous un seul commandement. La région a été partagée entre les alliés afin de sécuriser le sud et l'ouest du pays, tandis que les troupes destinées aux offensives plus avancées dans les zones tenues par les talibans étaient fournies par les contingents américains et britanniques. Cela explique les différences de pertes en vies humaines subies par la coalition. En outre, la géographie de la région – essentiellement montagneuse – ne favorise pas la progression homogène des troupes de la mission, ce qui engendre des poches de résistance difficiles à atteindre.

10. Le gouvernement Karzaï n'a pu assurer la remise en route des institutions locales, et malgré l'effort des Occidentaux pour réactiver et former la police et l'armée afghanes, la présence des

militaires de la FIAS reste le seul moyen de stabiliser la situation. Les forces occidentales n'ont pas vraiment réussi à gagner la confiance de la population, hostile à l'invasion des étrangers, comme au temps de la guerre avec l'Union soviétique : les Afghans sont en général renfermés et impénétrables à une culture si différente de la leur, et les talibans représentent à leurs yeux la seule organisation politico-militaire efficace dans un cadre ethnique et religieux bien ancré dans leur histoire.

11. En huit ans, les forces engagées dans les opérations ont augmenté leurs effectifs, auxquels se sont ajoutés les contingents américains retirés d'Irak, mais le résultat n'est pas très encourageant. Les pays alliés ont été constamment appelés à accroître leur contribution pour parvenir à gagner la guerre, d'où un débat récurrent qui engage les choix politiques et divise les opinions publiques. Sur le terrain, populations civiles et combattants cohabitent. Les Occidentaux ont perdu 1 700 hommes, mais le nombre de civils afghans qui ont péri dans les engagements et surtout dans les attentats est estimé à 9 700, selon les données officielles de l'OTAN. Un sentiment d'enlisement dans une guerre sans issue s'est peu à peu installé dans l'opinion publique aussi bien aux Etats-Unis que dans les pays alliés ; pendant sa campagne électorale, Barack Obama avait promis d'adopter une nouvelle approche politique de la situation pour la résoudre.

12. Nous sommes donc à un tournant dans la conduite de la guerre et les démarches diplomatiques et politiques visent à proposer une solution partagée, éventuellement avec des factions de talibans plus ouvertes à la négociation. Il faut s'efforcer de rallier la population et de redonner vie aux institutions administratives ; il importe aussi que le gouvernement reprenne la main. Désormais l'accent est mis sur l'aide à la stabilisation et à la reconstruction, par le biais de l'assistance économique et technique. Mais ces tentatives se heurtent à la corruption locale – d'importantes sommes sont détournées des projets en cours – ce qui ne contribue pas à encourager d'autres initiatives. De plus, le récent boycott des élections, les attentats et la guérilla que les talibans continuent à mener vident souvent les opérations de toute substance. Ainsi, le volet civil n'est pas plus performant que le volet militaire, et la présence de nombreuses ONG – chacune poursuivant sa propre politique et ses propres objectifs sur le terrain – ne facilite pas toujours la tâche.

13. Entre-temps, le commandement de l'OTAN a demandé aux alliés de faire un dernier effort et d'augmenter les moyens humains et matériels sur le terrain afin d'éradiquer définitivement les foyers de guérilla les plus résistants : la solution militaire reste d'ailleurs la base de la négociation politique et de la reconstruction du pays. En septembre 2009, le Secrétaire général de l'OTAN, M. Rasmussen, s'est personnellement rendu dans tous les pays contributeurs pour négocier la conduite à suivre, suscitant un débat très prisé des médias et posant aux parlements nationaux une question délicate : faut-il ou non augmenter les contingents militaires à fournir à l'alliance ?

14. Le concept d'une « stratégie de sortie » de guerre a fait son apparition dans la politique américaine : « la guerre continue pour que la guerre se termine » est le message que l'opinion publique peut le mieux accepter après huit ans d'opérations sans résultat apparent. Le 28 janvier 2010, une conférence réunissant les pays participant aux opérations en Afghanistan a été convoquée à Londres, l'objectif étant de s'accorder sur les bases du désengagement progressif des militaires, une fois la sécurisation du territoire assurée, tout en s'efforçant de réactiver les institutions locales. Si l'on veut que cette « stratégie de sortie », qui commencerait à être mise en oeuvre en juillet 2011, fonctionne, le gouvernement et les forces afghanes devront assumer une part croissante de responsabilité en matière de sécurité.<sup>5</sup> Les pays présents à la conférence de Londres ont en effet exprimé leur volonté que l'Afghanistan prenne son destin en mains par une meilleure gestion de sa politique, un accroissement de la coopération régionale et un partenariat international plus efficace.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Communiqué, Afghanistan : La Conférence de Londres, 28 janvier 2010.

<sup>6</sup> Ibid.

15. La nouvelle stratégie américaine pour l'Afghanistan s'est fixé les objectifs suivants : mettre l'accent sur la coopération et la reconstruction civile, augmenter l'aide financière au développement, améliorer le dialogue avec les talibans « modérés », apporter un renfort de 30 000 hommes aux forces américaines, développer les capacités militaires afghanes à travers la formation et accroître la responsabilité et le rôle du gouvernement afghan aussi bien dans les opérations militaires dans le sud du pays qu'au niveau de la sécurité nationale. C'est un véritable tournant dans la politique d'engagement du pays.<sup>7</sup> La première visite en Afghanistan du Président américain Barack Obama et celle du Prince Charles, les 29 et 25 mars 2010 respectivement, témoignent de l'effort de communication dont fait l'objet la nouvelle stratégie adoptée par les forces internationales en Afghanistan.<sup>8</sup>

### *III. Responsabilités, obligations et conditions requises en Afghanistan*

16. La nouvelle stratégie, qui vise à améliorer la sécurité en Afghanistan, se veut globale. En effet, la sécurité du pays ne doit pas être uniquement tributaire de mesures militaires ; elle doit également être renforcée par une politique régionale, diplomatique ou de sécurité. On peut citer parmi les aspects essentiels de cette approche multilatérale : une vigilance constante face à la corruption, une bonne coordination de l'aide et une stratégie de développement qui renforce le gouvernement à l'échelon central et régional, ainsi qu'un large dialogue social et politique ouvert aux rebelles, qui pourraient peut-être coopérer avec un régime démocratique en Afghanistan.

17. Ces aspects de la nouvelle stratégie des Etats-Unis pour l'Afghanistan doivent être mis en place par le commandant en chef des opérations, le Général McChrystal. Celui-ci est censé mettre l'accent sur la réorganisation de la police afghane (ANP) et de l'armée nationale afghane (ANA), de manière à les impliquer de plus en plus dans la conduite des opérations sur le terrain. Mais une réforme des forces afghanes ne peut être dissociée de celle du pouvoir en place. C'est ainsi que, sous la direction du Général McChrystal, une coopération politico-militaire devrait voir le jour<sup>9</sup>

18. Cependant, les programmes et les initiatives en matière de coopération prévus par les forces internationales, les Etats-Unis et le gouvernement afghan se heurtent à une situation sur le terrain qui pourrait sérieusement entraver leur mise en place. La corruption et le manque de confiance dans les forces de sécurité, en particulier l'ANP, font également partie des obstacles éventuels à une amélioration de la sécurité dans le pays.

19. Cependant, l'Afghanistan est un vaste pays, pour l'essentiel très pauvre, morcelé et présentant un taux d'analphabétisme de 57% pour les hommes et de 87,4% pour les femmes de plus de 15 ans<sup>10</sup>. Les tentatives ayant pour but d'asseoir l'autorité du gouvernement central sur l'ensemble du pays sont compliquées par les contrastes entre ville et campagne, les tensions entre Pachtounes, Tadjiks, Hazaras et autres groupes ethniques et l'exploitation politique des différences religieuses. De plus, les réseaux claniques sont incompatibles avec l'image prévalant en occident d'une bureaucratie rationnelle. Certaines décisions des tribunaux de la charia vont à l'encontre des droits de l'homme, et

<sup>7</sup> Chambre des communes, Military Campaign in Afghanistan, C. Taylor, 4 décembre 2009, International Affairs and Defence Section. Cette nouvelle stratégie, publiquement reconnue par le Président Obama lors de son discours à l'Académie militaire de West Point le 1<sup>er</sup> décembre 2009, est en partie une réponse au rapport présenté par le Général McChrystal au Président en septembre 2009.

<sup>8</sup> *The Guardian*, Charles: "Troops in Afghanistan 'having a bloody awful time'", 26 mars 2010.

<sup>9</sup> La future coopération politico-militaire devra être caractérisée par les principes de subsidiarité et de commensurabilité. La subsidiarité implique que les militaires ne jouent qu'un rôle de soutien dans la lutte contre le crime (prérogative, de facto, de la police afghane), la commensurabilité sous-entend le recours à un niveau de violence qui soit proportionnel aux dangers que présente la situation.

<sup>10</sup> Février 2009. [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)

la notion de milice basée sur la famille se heurte à l'idée occidentale de la suprématie de l'Etat vis-à-vis des militaires.

20. La corruption ne se limite pas au trafic de drogue ; son emprise sur le pays est totale. Les efforts menés par les forces internationales en Afghanistan afin de la combattre sont malheureusement contrés par l'appât de l'argent facile. Bon nombre d'hommes politiques afghans n'ont donc pas la volonté de procéder à des réformes, et préféreraient même voir les talibans au pouvoir plutôt que de courir le risque de perdre certains revenus.

21. Les forces de sécurité afghanes, en particulier l'ANP, ne facilitent pas la mise en oeuvre des mesures destinées à améliorer la sécurité en Afghanistan.<sup>11</sup> En effet, certains éléments au sein de l'ANP sont fortement dépendants de la drogue et parfois même du trafic d'armes et de munitions destinées aux insurgés. De plus, compte tenu du refus des forces de sécurité afghanes de se soumettre à un contrôle démocratique et du risque réel que certains policiers rejoignent le camp des insurgés, le recours grandissant aux milices privées n'a rien de surprenant. Outre leur supériorité en matière de renseignement et leur plus grande efficacité, pour de nombreux acteurs sur le terrain, les milices remplacent l'ANP, qui inspire de moins en moins confiance.<sup>12</sup>

22. La situation sur place, gangrenée par une corruption omniprésente, est un réel obstacle à l'application de la stratégie des forces internationales en Afghanistan : ce problème ne permet pas de faire avancer la politique et les forces de police ne sont pas à même d'assumer leur rôle.

#### *IV. L'opinion publique américaine et les opérations en Afghanistan*

23. Trois facteurs influent sur la position de l'opinion publique vis-à-vis de la guerre en Afghanistan : la sensibilité au phénomène de pertes humaines, l'harmonie au sein des décideurs politiques et la communication quant à leur stratégie.

24. Depuis le traumatisme engendré par la guerre du Vietnam, les Américains sont sensibilisés au problème des pertes en vies humaines générées par leurs guerres : c'est ce qu'on appelle la « sensibilité aux pertes militaires ». Dans les démocraties occidentales, ce phénomène est allé jusqu'à influencer sur la prise de décisions et l'adhésion des citoyens à une opération militaire<sup>13</sup>. Les Etats-Unis ont donc été incités à repenser la manière de faire la guerre, afin de limiter leurs propres pertes au minimum et, par conséquent, de prendre ce phénomène en compte dans leur conception de la guerre. En effet, l'opinion publique américaine semble varier en fonction des pertes subies. En analysant, par exemple, les mois de juillet à octobre 2009, on observe une corrélation entre les pertes humaines (49 en moyenne par mois ; jusqu'à 59 pour octobre – les plus élevées depuis le début de la guerre) et le déclin du soutien des citoyens américains (jusqu'à 58% qui désapprouvent la guerre, soit le plus fort taux depuis le début de ce conflit).<sup>14</sup> Cependant, le taux de pertes ne suffit pas à expliquer les fluctuations de l'opinion publique.

<sup>11</sup> L'ANP a en effet contribué à l'opération Mushtarak et va jouer un rôle grandissant dans les opérations menées par les forces internationales en Afghanistan.

<sup>12</sup> Interview du responsable de la sécurité de Médecins sans Frontières en Afghanistan : « l'ANP est la dernière institution avec laquelle je voudrais coopérer. C'est à mon réseau informel que je fais confiance, au NDS (Service secret afghan) et à la FIAS ».

<sup>13</sup> Même si la recherche concernant la sensibilité aux pertes s'est concentrée jusqu'ici essentiellement sur les Etats-Unis, ce pays peut être considéré comme un modèle pour les Etats européens et les constatations concernant l'impact de la guerre en Afghanistan sur l'opinion publique américaine valent aussi pour l'opinion publique occidentale.

<sup>14</sup> Voir Annexes I et II.

25. Des facteurs comme l'intérêt national, l'unité des décideurs politiques et la communication au sujet de leur stratégie influencent également la perception de la guerre et, par conséquent, l'opinion publique. Outre le fait que l'intérêt national doit tenir une place importante pour que la population soit favorable à la guerre, il convient aussi de lui présenter un front uni<sup>15</sup> et de lui expliquer la stratégie suivie<sup>16</sup>. La comparaison entre les pertes subies depuis janvier et l'évolution de l'opinion publique est intéressante car elle illustre bien l'impact de ces facteurs. En effet, compte tenu d'une augmentation des pertes depuis décembre 2009 (le chiffre a plus que doublé par rapport à la même période l'année dernière – de janvier à avril), le soutien du public américain aurait dû décroître.<sup>17</sup> Or, il enregistre une augmentation de 5 % par rapport à décembre 2009<sup>18</sup> (les avis favorables sont passés de 43 % à 48 %). Cette tendance peut s'expliquer par la communication par le Président Obama de la nouvelle stratégie américaine pour l'Afghanistan en décembre 2009 et par la conférence de Londres de janvier 2010.

26. S'agissant de la communication, un dernier facteur doit être pris en compte dans l'analyse de l'opinion publique : l'évolution de la guerre. Dans le cas du Vietnam, par exemple, l'opinion américaine n'a commencé à basculer que lorsque le nombre des victimes a augmenté et qu'une victoire politique est devenue de plus en plus improbable. La position des citoyens américains est donc déterminée en partie par la défaite.<sup>19</sup> Par analogie, si on examine le cas de l'Afghanistan, les critiques adressées au Président George W. Bush pendant son mandat étaient surtout motivées par le fait que la pacification et la démocratisation de l'Afghanistan semblaient de plus en plus irréalistes et qu'aucun règlement rapide n'était en vue. Ainsi, il est essentiel de placer la guerre dans son contexte et de donner des repères au public afin que celui-ci comprenne bien choix politiques et les enjeux de chaque étape de la stratégie.

27. Tous ces facteurs permettent d'expliquer la disposition du public à accepter un nombre plus élevé de victimes et même, dans certaines circonstances, l'augmentation des effectifs plutôt que leur retrait.<sup>20</sup> Quelle que soit l'importance du nombre de victimes, l'opinion publique est sensible à l'établissement d'une bonne communication entre tous les acteurs – dans le cas de l'Afghanistan, entre le Président Obama et le Général McChrystal – et avec les autorités politiques et militaires des autres pays contributeurs de troupes.

#### *V. Les facteurs déterminant l'opinion publique en Europe*

28. Les études européennes se basaient jusqu'ici presque exclusivement sur la conception d'hypothétiques scénarios et sur la disposition des personnes interrogées à accepter des victimes au cas où ces scénarios se réaliseraient. Une étude comparative des différents pays européens a conclu il y a quelques années que les citoyens européens étaient nettement plus prompts que la plupart des gouvernements à accepter la participation de leur pays à des conflits (ainsi que le risque de subir des pertes en vies humaines).<sup>21</sup> On peut donc supposer que le déroulement des opérations influe de la

<sup>15</sup> Eric Larson, *Casualties and Consensus: The Historical Role of Casualties in Domestic Support for U. S. Military Operations*, 1996.

<sup>16</sup> Même si les experts sont d'avis que toute société démocratique est prête à accepter un chiffre plus élevé de pertes dans ses rangs au nom de la défense nationale, ceci ne suffit pas à expliquer le comportement du public.

<sup>17</sup> Voir Annexe I.

<sup>18</sup> Voir Annexe II.

<sup>19</sup> Gelpi, Christopher F./Feaver, Peter D./Reifler, Jason (2006), *Success Matters. Casualty Sensitivity and the War in Iraq*, in: *International Security* 30, 3, pages 7-46.

<sup>20</sup> Référence à la décision du Président Obama d'augmenter, au cours du premier semestre 2010, de 30 000 hommes le contingent déjà présent en Afghanistan.

<sup>21</sup> Dernière étude effectuée avant les guerres en Irak et en Afghanistan par Everts, Philp/Isernia, Pierangelo (2001), *Public Opinion and International Use of Force*. First edition, Routledge, 2001.

même manière sur l'opinion publique en Europe qu'aux Etats-Unis et que la concordance entre le déroulement effectif de l'opération et l'objectif déclaré, ainsi que le moment choisi pour le débat public, sont déterminants. Nous examinerons ici l'opinion des citoyens dans quelques pays parmi ceux qui ont envoyé des troupes ; cette liste donnera une indication générale mais ne prétend pas être exhaustive.

### *1. Le Royaume-Uni*

29. Au Royaume-Uni, bien que la guerre en Afghanistan soit en général considérée comme une « bonne guerre », l'opinion publique a basculé depuis le début du conflit et cette notion de « bonne guerre » semble n'être plus qu'un lointain souvenir.<sup>22</sup> Plusieurs éléments contribuent à l'évolution de l'opinion publique. Comme pour les Etats-Unis, la question des pertes est importante. Mais la communication pratiquée par les dirigeants britanniques l'est davantage.

30. Les pertes en vies humaines peuvent avoir un fort impact sur l'opinion publique. Fin 2009, les citoyens britanniques ont été ébranlés par le décès, en une seule semaine, de six soldats, qui s'est ajouté aux lourdes pertes subies au cours des trois précédents mois (les plus importantes depuis le début de la guerre).<sup>23</sup> Les statistiques recueillies en octobre 2009 sur l'opinion publique montrent que 59 % des citoyens sont opposés à la guerre en Afghanistan. Plus généralement, un tiers de la population britannique est désormais favorable au retrait immédiat de ses soldats d'Afghanistan.<sup>24</sup> Outre le nombre de morts, la durée du déploiement ainsi que les objectifs de la guerre, dont bien peu ont été atteints et qui paraissent flous, ont contribué à la chute de popularité de l'opération auprès du public.

31. L'opinion britannique n'est donc pas convaincue que la mission du Royaume-Uni en Afghanistan est réalisable. Dans un sondage effectué le 4 novembre 2009, 64% des personnes interrogées estimaient impossible de gagner la guerre (contre 58 % en juillet 2009). De plus, le même sondage a révélé que 42% de la population interrogée ne comprenaient pas les raisons de la mission en Afghanistan, que 63% pensaient qu'un retrait devait avoir lieu rapidement et que 52% estimaient que la guerre « ne [valait] pas la peine d'être menée ».<sup>25</sup> Confronté à ces résultats défavorables, le gouvernement a mené une campagne de communication sur la guerre en Afghanistan.

32. C'est dans l'optique d'« expliquer les succès » que l'ancien ministre des affaires étrangères, David Miliband, avait ouvert un débat d'actualité sur l'Afghanistan fin 2009 afin de rappeler les motivations de la mission en Afghanistan et de faire en sorte que le pays ne redevienne jamais un terreau propice au développement d'Al Qaida et du terrorisme international.<sup>26</sup> Le débat avait permis de rappeler que la seule justification de l'intervention militaire était l'intérêt national. Mais l'ancien Premier ministre Gordon Brown avait également déclaré que le gouvernement avait le « devoir » d'expliquer les raisons ayant conduit à mener des opérations en Afghanistan.<sup>27</sup> Le gouvernement s'est dit de plus en plus convaincu qu'il devait « persévérer et montrer sa détermination ».<sup>28</sup> A la suite de cette campagne de communication, l'opinion publique a évolué : en effet, bien que la période de janvier à mars 2010 ait connu les pertes les plus lourdes (en comparaison avec les mêmes périodes depuis le début de la guerre), soit en moyenne 11 décès par mois, le soutien apporté par l'opinion

<sup>22</sup> [www.bbc.co.uk/politics](http://www.bbc.co.uk/politics), 8 novembre 2009.

<sup>23</sup> Voir Annexe II et 8 novembre 2009, [www.bbc.co.uk/politics](http://www.bbc.co.uk/politics).

<sup>24</sup> Voir Annexe II.

<sup>25</sup> [www.bbc.co.uk/politics](http://www.bbc.co.uk/politics), 8 novembre 2009.

<sup>26</sup> Sir Jock Stirrup dans [www.bbc.co.uk/politics](http://www.bbc.co.uk/politics), 8 novembre 2009.

<sup>27</sup> Débat à la Chambre des Communes, Hansard, 14 janvier 2010.

<sup>28</sup> [www.bbc.co.uk/politics](http://www.bbc.co.uk/politics), 8 novembre 2009.

publique s'est accru de 1% et l'opposition a diminué de 1%.<sup>29</sup> La communication semble donc avoir eu un impact positif sur les citoyens, malgré l'augmentation du nombre des victimes militaires.

33. L'opinion publique britannique demeure donc divisée sur la question de la présence en Afghanistan. Le nombre de victimes militaires détermine son jugement, de même que l'importance qu'elle attribue à la mission est fonction de sa perception de l'intérêt national.<sup>30</sup> Pour reprendre les mots de William Hague (nouveau Ministre des affaires étrangères), « l'opinion publique ne soutiendra pas une campagne aussi longue si on ne lui apporte pas la preuve de progrès militaires et politiques réels en Afghanistan »<sup>31</sup>. On entrevoit déjà quelques fissures au sein du nouveau gouvernement en place puisque le ministre de la défense Liam Fox a déclaré qu'il « aimerait que les troupes britanniques rentrent le plus vite possible ». « Nous ne sommes pas les gendarmes du monde, nous ne sommes pas en Afghanistan pour éduquer un pays dévasté, mais pour nous assurer que le peuple britannique et nos intérêts ne sont pas menacés ». Comme pour les Etats-Unis, il est primordial de faire connaître la stratégie suivie et de souligner l'intérêt national pour influencer l'opinion publique et augmenter ou réduire l'impact, dans la conscience collective, du nombre des victimes militaires.

## 2. L'Allemagne

34. Le gouvernement fédéral allemand n'a pas tenu de véritable débat public au moment de l'intervention. Mais compte tenu de la réticence des citoyens à voir le pays s'engager dans une guerre à l'étranger, le Bundestag s'efforce désormais de mener un important débat public afin de préserver le consensus entre les partis politiques sur l'opération en Afghanistan.

35. En fait, la majorité de la population est fondamentalement opposée à l'opération en tant que telle et elle est favorable depuis quelques années déjà au retrait des forces allemandes d'Afghanistan. Au printemps 2007, 57 % des personnes interrogées lors d'un sondage réalisé pour l'hebdomadaire *Der Spiegel* étaient en faveur du retrait ; en juillet 2009, elles étaient 69 %. Cette hausse va de pair avec un revirement de l'opinion, de plus en plus sensibilisée aux pertes en vies humaines. Ainsi, les sondages montrent une forte augmentation d'opinions favorables au retrait lorsque des soldats allemands sont tués.

36. Il semblerait que la présentation du conflit dans les médias, qui a changé ces deux dernières années, reflète l'attitude de plus en plus négative des citoyens allemands vis-à-vis des opérations en Afghanistan. A mesure que le conflit s'intensifiait, des informations plus personnelles étaient publiées sur les soldats morts au combat – noms, photos et curriculum vitae – alors qu'auparavant seuls le grade et le lieu d'origine du soldat étaient communiqués.

37. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce changement. Premièrement, jusqu'au début de l'été 2003, aucun soldat allemand n'était tombé sous le feu ennemi : sur neuf soldats tués, deux étaient morts en désamorçant des roquettes anti-aériennes et sept autres avaient péri dans un accident d'hélicoptère.

38. Pour la première fois en mai 2003, un soldat allemand a été tué par une mine, ce qui a entraîné un changement de ton dans le traitement médiatique du conflit. De nombreux journaux allemands établissent une distinction très nette entre les décès par accident et les morts au combat, qui font l'objet d'une classification statistique séparée. L'opinion publique perçoit elle aussi une différence : les accidents peuvent se produire n'importe où, alors que rien ne peut justifier de périr sous le feu de l'ennemi. Le fait que depuis 2005, il n'y ait pas eu de morts accidentelles à déplorer et que toutes les

---

<sup>29</sup> Voir Annexe II.

<sup>30</sup> [www.bbc.co.uk/politics](http://www.bbc.co.uk/politics), 8 novembre 2009.

<sup>31</sup> [www.bbc.co.uk/politics](http://www.bbc.co.uk/politics), 8 novembre 2009.

pertes en vies humaines soient directement imputables à une action ennemie est le signe évident d'une escalade dans le conflit, ce qui représente pour le gouvernement allemand un dossier explosif.

39. Cette évolution est particulièrement problématique pour le ministère de la défense. Le débat public s'est intensifié depuis les premiers comptes rendus détaillés parus dans la presse sur les pertes allemandes, et la perspective d'un retrait de troupes est évoquée. En outre, le phénomène fait boule de neige : plus il y a d'articles dans la presse donnant le nom des tués et montrant leur photo et celle de leurs proches, plus l'impact sur l'opinion publique est fort.

40. De surcroît, plus on s'éloigne de l'objectif de la mission – la stabilisation et la pacification de l'Afghanistan – plus l'incidence de chaque décès sur l'opinion publique est grande.

41. L'incident de septembre 2009, au cours duquel le Colonel Klein (commandant à Kunduz) a ordonné de lancer une attaque aérienne contre deux camions-citernes capturés par les talibans et qui a coûté la vie à de nombreux civils a engendré une nouvelle escalade dans le débat. Une des conséquences notables de cet incident a été la démission du ministre de la défense, M. Franz Josef Jung, le 27 novembre 2009. Ce qui a encore accru le doute dans l'opinion publique quant à la participation de l'Allemagne à la FIAS. Il est toutefois surprenant qu'après l'attaque de Kunduz, le pourcentage d'avis favorables à l'opération soit passé de 27 à 37, même s'il est difficile de savoir si c'était en réaction aux critiques virulentes lancées par les alliés contre l'Allemagne.

42. Il est prévu, dans le cadre de la stratégie future pour l'Afghanistan, que l'aide civile soit pratiquement doublée pour passer à 430 millions d'euros par an. Mais ce n'est pas sans conditions : le gouvernement allemand prévoit de lier encore plus étroitement l'aide au développement à son intervention militaire. Seules les organisations coopérant étroitement avec les militaires dans le nord du pays – où sont stationnées les forces allemandes – seront subventionnées. « Partout où des soldats sont pourvoyeurs de sécurité », a déclaré le ministre chargé de l'aide au développement, Dirk Niebel (FDP), en janvier dernier, « nous devons accélérer les chantiers de construction afin que la population puisse faire la différence entre les zones sûres et non sûres ». Son ministère n'affectera des fonds qu'à des tâches précises.

### *3. Les Pays-Bas*

43. L'opinion publique néerlandaise est moins fortement opposée à la guerre qu'en Allemagne, mais le gouvernement allemand jouit de l'appui des sociaux-démocrates, responsables de l'envoi de soldats allemands en Afghanistan. Aux Pays-Bas, la situation est différente : elle démontre que l'absence de cohésion entre les partis au gouvernement peut avoir des conséquences graves. La décision de proroger le mandat de la mission néerlandaise participant à la FIAS a entraîné la chute du gouvernement et de nouvelles élections vont avoir lieu. Le maintien des troupes en Afghanistan n'était assurément pas la seule question opposant les partis au sein de la coalition gouvernementale ; ils étaient également divisés sur la décision controversée de retarder l'âge du départ à la retraite et l'urgence de procéder à d'importantes coupes budgétaires. Mais c'est le différend concernant l'envoi de troupes qui a provoqué la rupture.

### *4. La France*

44. 3 250 soldats et 150 gendarmes français sont déployés en Afghanistan. Le Président Sarkozy a refusé catégoriquement d'y envoyer davantage d'hommes et un représentant de l'Élysée a déclaré que la décision prise par les Pays-Bas ne changerait rien à sa position. Le refus du Président français d'envisager l'envoi de renforts s'explique à la fois par l'hostilité de l'opinion publique (les sondages ont révélé que la majorité des Français était favorable au retrait) et l'imminence des élections régionales.

45. Pour la première fois en septembre 2008, le Président français a dû rendre compte au parlement lors d'un vote sur l'envoi de troupes à l'étranger. Jusqu'ici, le Président prenait seul ce type de décision et ne demandait l'approbation du parlement que s'il la considérait comme politiquement nécessaire. En avril 2008, le Président Sarkozy avait décidé, sans consulter le parlement, de renforcer le contingent français de quelque 700 hommes. En raison des modifications apportées à la

Constitution française en juillet 2008, le Président doit depuis cette date informer le parlement des déploiements de troupes à l'étranger, et le parlement doit approuver tout déploiement militaire d'une durée supérieure à quatre mois.

46. Les politiques ont jugé logique la réponse faite en 2008 à la question de savoir si la France devait participer à la mission dans l'Hindou Kouch. Peu après la mort de dix soldats en août de la même année, le ministre des affaires étrangères Bernard Kouchner a dit devant une commission d'enquête réunissant députés et sénateurs que l'action militaire en cours ne répondait pas aux critères juridiques de la guerre, même si elle s'apparentait à une situation de guerre. Le Président Sarkozy a déclaré quant à lui, à la suite de ces décès, que la France était en guerre contre le terrorisme en Afghanistan. Le contingent français a reçu ensuite le renfort de cent soldats à Kaboul.

47. Le ministre de la défense Hervé Morin évoque trois options pour l'Afghanistan : l'aide au développement et à l'éducation, et l'augmentation des moyens militaires. Mais selon le ministre des affaires étrangères Bernard Kouchner, la France doit faire de la population afghane sa priorité absolue, afin que celle-ci puisse peu à peu assurer sa propre sécurité, reprendre en main les principaux services publics et générer ses propres revenus.

### *5. L'Italie*

48. Bien que la classe politique soit foncièrement atlantiste, les divergences qui se manifestent depuis le début des opérations ont contribué à réduire le soutien apporté à la FIAS. L'idée qu'il s'agit d'une mission de maintien de la paix – critère nécessaire car la Constitution proscrit la guerre comme moyen de résolution des conflits – est désormais mise en cause car plusieurs éléments indiquent que c'est bel et bien une guerre à laquelle les soldats italiens ont payé un lourd tribut : l'opinion publique en a été choquée et le slogan « ramenez-les nous » été lancé au sein même de la coalition gouvernementale. Les restrictions imposées à la participation italienne dès le premier mandat, soulignant l'objectif de maintien de la paix de l'opération de paix, ont été outrepassées au fil des années et la situation n'a cessé de se détériorer. Les sondages indiquent désormais que plus de 58 % des Italiens sont hostiles à la poursuite de la participation à la guerre. Le gouvernement s'est engagé à n'envoyer que des renforts limités, et pour l'avenir, il promet surtout de fournir une assistance militaire et technique aux forces de l'ordre locales. Le Ministre de la défense Ignazio La Russa a officiellement regretté le retrait des Pays-Bas de l'opération et s'est dit convaincu que la mission allait prendre fin en 2013.

49. Fin février 2010, le parlement italien a approuvé la prorogation de toutes les missions internationales par une loi de financement qui est reprise d'année en année. Il reste toujours une opposition menée par des groupes politiques minoritaires, mais la nouvelle orientation donnée aux opérations par la politique américaine à l'appui du gouvernement italien, qui renforcera encore sa présence avec une rotation plus importante des effectifs et une contribution accrue en ce qui concerne les instructeurs des forces locales, l'objectif étant d'arriver à un total de 4 000 hommes au cours de cette année. On a pu constater récemment un effort de communication en direction de l'opinion publique à la suite des événements qui ont causé la mort de deux soldats au mois de mai : à plusieurs reprises, le ministre de la défense et même le Président de la République, Giorgio Napolitano, ont déclaré qu'il était impossible de laisser l'Afghanistan à son destin et le Ministre des affaires étrangères, Franco Frattini, a dit clairement que si la coalition donne l'impression d'hésiter, les extrémistes talibans en profiteront pour rebondir. L'opinion s'est préoccupée du sort d'une femme soldat grièvement blessée lors du même attentat, et la presse s'est beaucoup intéressée à la présence de femmes et à leur rôle dans ce type de missions internationales.

### *6. L'Espagne*

50. Depuis le retrait des forces espagnoles d'Irak, le gouvernement Zapatero a fait preuve de bonne volonté afin d'améliorer les relations avec les Etats-Unis : le contingent espagnol en Afghanistan compte 1 576 hommes, plus une quarantaine de Gardes civils pour la formation de la police afghane. La participation militaire semble bien acceptée par tous les partis politiques, et l'opinion publique – frappée directement par la tragédie de l'attentat terroriste à la gare de Madrid – y est assez favorable,

malgré les nombreuses pertes subies par son contingent. Le 17 février dernier, le parlement a approuvé sans débat l'envoi supplémentaire de 511 militaires, conformément aux demandes formulées lors de la Conférence de Londres.

### *7. La Pologne*

51. Le contingent polonais atteindra 2 600 soldats au cours de cette année, effort considérable pour un pays dont les forces armées n'ont été réorganisées qu'après la fin de la guerre froide. Bien que l'opinion publique soit en grande partie sceptique sur l'issue de la mission – fin 2009, 75% des personnes interrogées se sont prononcées contre la poursuite des opérations – le gouvernement polonais paie en quelque sorte le prix de sa contribution à l'OTAN, qui reste l'institution largement plébiscitée comme première ligne de défense du pays.

### *8. La Suède*

52. Le 7 février 2010, la mort d'un soldat suédois lors d'une patrouille à pied dans un village a soulevé une vague d'émotion et suscité des accents de patriotisme jusqu'ici inconnus dans un pays où la neutralité et la distanciation vis-à-vis des problèmes militaires sont profondément ancrées dans les mentalités. Phénomène nouveau, une campagne médiatique a été lancée « pour rendre hommage aux morts » en arborant un ruban jaune, sur le modèle américain. Les pertes suédoises se limitaient jusqu'ici à deux soldats morts dans l'explosion d'une bombe artisanale il y a cinq ans ; mais les attaques se sont multipliées dernièrement et le gouvernement est sommé de rendre des comptes, surtout sur la tactique choisie. Le contingent suédois compte 500 hommes, chargés essentiellement d'effectuer des patrouilles à pied, dans le but de rapprocher les soldats de la population et de bien faire comprendre à cette dernière le sens de la mission de maintien de la paix. Dans ces conditions, le soutien des partis politiques et de la population était assuré et plus de la moitié des Suédois approuvaient alors l'engagement de leurs troupes sur place, mais ils n'étaient déjà plus qu'un tiers fin 2009. Ce dernier épisode a fini par mettre en évidence les risques réels encourus par les Suédois, dont l'exposition directe aux éléments ennemis en fait une cible facile par rapport aux autres unités militaires de la coalition qui se déplacent en convois fermés et surarmés. A l'approche des élections législatives, la question pourrait jouer surtout en faveur des partis de gauche, où un électorat toujours très neutraliste prône depuis le début le retrait des soldats suédois.

### *9. La Belgique*

53. Présente depuis 2003, la Belgique contribue en 2010 à hauteur de 626 soldats à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) de l'OTAN et de six chasseurs F-16 en Afghanistan. Ces effectifs sont présents sur trois sites militaires afghans : Kaboul, Kunduz (Nord) et Kandahar. Depuis le début de la guerre, la Belgique n'a subi aucune perte militaire.

54. A l'annonce que le retrait des troupes américaines d'Afghanistan débiterait en juillet 2011, la Belgique a prolongé son engagement d'un an, jusqu'à la fin de 2011. Cependant, avec le changement de gouvernement qui doit avoir lieu le 13 juin prochain, la question de la présence même des troupes belges en Afghanistan est revenue au centre du débat électoral. En fonction du parti qui prendra le pouvoir, la Belgique pourrait anticiper le retrait de ses troupes et rapatrier immédiatement ses six F-16 basés à Kandahar. Quelle que soit la formation politique qui l'emportera, celle-ci représentera en partie l'opinion publique belge sur la présence en Afghanistan. Les socialistes flamands font de cette question une condition de leur participation au gouvernement ; ils sont soutenus sur ce point par les partis écologistes Groen et Ecolo. En effet, une grande partie de l'opinion, surtout dans le nord du pays, ne comprend pas l'objet de cette guerre lointaine, ni les raisons de son coût, notamment en cette période de crise. A défaut d'un retrait total, l'arrêt des renforts, voire un retrait partiel pourraient figurer parmi les concessions à accorder dans le cadre de la formation d'un nouveau gouvernement. Les partis majoritaires (libéraux et chrétiens démocrates) soutiennent par contre avec plus de conviction le respect des engagements pris par les alliés en Afghanistan, estimant qu'on ne peut pas sortir prématurément d'Afghanistan car la sécurité de l'Occident s'y joue.

## *VI. La perception de la situation par la population afghane*

55. La présence des forces armées internationales est couverte par un mandat de droit international, mais elle est aussi soutenue par le gouvernement afghan et par la plus grande partie de sa population. En 2010, les Afghans ont une vision plus optimiste de l'avenir que les années précédentes. En effet, selon une enquête commune menée fin 2009 par les chaînes de télévision ARD, ABC et la BBC, 70 % des Afghans soutiennent la présence des forces internationales.<sup>32</sup> Ce chiffre est en progression de 30 % par rapport à l'étude de l'année précédente.

### *1. Sondages et statistiques*

56. Le Président Hamid Karzaï, qui a entamé son deuxième mandat en août 2009, bénéficie de la confiance de la population. Selon des sources d'enquête occidentales, trois Afghans sur quatre pensent qu'il fait du bon travail et qu'il a amélioré la sécurité et la stabilité du pays. 70 % des citoyens soutiennent l'Armée nationale afghane (ANA) et ils sont 61 % à appuyer la police. Ce soutien repose peut-être davantage sur le principe d'espérance que sur l'efficacité réelle de ces institutions.

57. L'amélioration notable des conditions de vie est une raison supplémentaire de l'augmentation de la confiance. En effet, sur les 13 aspects de la vie quotidienne couverts par le sondage, une amélioration est perçue pour dix d'entre eux (sécurité face aux délits et à la violence ; emplois/opportunités économiques, routes, ponts et autres infrastructures ; accès à l'eau potable ; approvisionnement en électricité ; accès aux soins ; droits des femmes ; possibilité de s'acheter ce que l'on veut et ce dont on a besoin, et aide à l'agriculture). Les trois domaines restants (liberté de mouvement et sécurité vis-à-vis des talibans et autres groupes armés) sont perçus comme s'étant détériorés ou restés stables (écoles locales).

58. Même si l'on perçoit une amélioration pour la plupart des aspects de la vie quotidienne depuis le deuxième mandat de Hamid Karzaï, il convient de relativiser les choses. Par exemple, en ce qui concerne le jugement sur les « soins médicaux », même si le pourcentage des personnes satisfaites (les déclarant « très bons ») a doublé, il ne représente que 14 % d'entre elles (il était précédemment de 7 %). Si les améliorations sont un signe positif, il faudrait parvenir à des niveaux de satisfaction plus élevés.

59. De même, la population est plus optimiste à propos du conflit militaire avec les talibans et les insurgés. En effet, il y a un an, 43 % des Afghans considéraient que les talibans retrouvaient des forces<sup>2</sup>, alors qu'aujourd'hui, ils ne sont plus que 30 %. 40 % pensent que les insurgés sont maintenant affaiblis. Les citoyens sont plus nombreux à espérer une défaite des talibans ou leur participation à une solution négociée.

60. Les choses ont changé depuis l'an passé quant à l'attribution de la responsabilité de la violence dans le pays. Les talibans et Al Qaida sont certes toujours considérés comme responsables, mais la proportion de leurs détracteurs est passée d'un tiers à plus de 40 % en 2010. Les forces américaines ne sont plus mises en cause que par 5 % de la population, par opposition à 12 % l'année précédente.

61. L'opinion ne voit toujours pas les Etats-Unis et l'OTAN d'un bon oeil : 60 % des sondés ont un avis défavorable sur la mission des Etats-Unis et de l'OTAN et seuls 40 % soutiennent les Américains. Il est clair que les critiques visent moins la présence des troupes que le comportement sur le terrain des ressortissants étrangers. En ce qui concerne l'évaluation de la nouvelle stratégie du

---

<sup>32</sup> Cette enquête a été conduite par ABC News, la BBC, ARD et le Centre afghan pour la recherche socio-économique et le sondage d'opinion (ACSOR) basé à Kaboul. Les interviews, menées en dari ou en pashto, ont porté sur un groupe de 1 534 adultes afghans, interrogés au hasard du 11 au 23 décembre 2009.

Président Obama, 60 % des Afghans préféreraient que le déploiement des troupes internationales soit limité, alors que la majorité soutient les objectifs de cette stratégie et pense qu'ils sont réalisables.<sup>33</sup>

## *2. La position des médias*

62. Hormis une brève période dans les années 1960, la presse afghane a toujours été muselée : on ne pouvait rien publier ou imprimer sans autorisation officielle. Quiconque fustigeait le gouvernement dans ses écrits le faisait au péril de sa vie. La radio et la télévision, tout comme les publications, avaient comme objectif premier de montrer le gouvernement sous un jour favorable. Telle a été la politique suivie en matière d'information par tous les régimes afghans – monarchie, république, communisme, moudjahidines ou talibans.

63. Des changements sont apparus soudainement après la chute du gouvernement des talibans en 2001. A peine le Président Karzaï avait-il proclamé la liberté de la presse que de nouveaux journaux, magazines et maisons d'édition fleurissaient un peu partout. Il n'y a jamais eu autant de publications privées en Afghanistan. Le ministère de la culture et de l'information dénombre plus de 400 publications officiellement enregistrées. Même si l'on tient compte du fait que la plupart d'entre elles sont réalisées à Kaboul, la capitale, ce chiffre est remarquable dans un pays où plus de 80 % de la population est analphabète.

64. Outre les journaux financés par des capitaux privés, des stations de radio et des chaînes de télévision ont été créées. De nombreux citoyens n'arrivent pas à comprendre que l'Etat ne détient plus le monopole de l'information, et bon nombre de politiciens afghans n'ont pas encore l'habitude de parler ouvertement de leurs projets politiques et d'informer l'opinion publique. Quant aux représentants des médias, ils ont du mal à se rendre compte qu'ils peuvent critiquer sans risquer leur vie. Les nombreuses dictatures qu'ils ont subies et 23 ans de guerre leur ont enseigné la prudence.

65. Néanmoins, les médias traversent actuellement une grave crise de crédibilité en raison du manque de professionnalisme des responsables en ce qui concerne l'information sensible. Les journaux et stations de radio ne répondent pas à la demande du public, qui souhaite des reportages objectifs ou des programmes divertissants. Les médias contrôlés par l'Etat obéissent de plus en plus à des considérations idéologiques et jouent essentiellement le rôle de machine de propagande pour le gouvernement.

66. Les reportages critiques ne sont pas le point fort des médias privés non plus. La presse imprimée manque de journalistes qualifiés. Un grand nombre de publications – essais politiques, poèmes ou nouvelles – envahit le marché : on peut écrire sur presque tous les sujets. Mais quiconque se hasarde à écrire un pamphlet sur l'Islam s'expose au courroux des puissants groupes islamistes et à des accusations de blasphème.

67. Les stations de radio et chaînes de télévision privées évitent autant que possible les programmes à contenu politique, préférant élargir leur audience grâce à des émissions de divertissement telles que la musique et les films populaires de Bollywood importés d'Inde.

68. Les Afghans qui veulent se tenir informés sur les événements politiques dans leur propre pays ou à l'étranger n'ont guère le choix : pour obtenir des informations politiques fiables, ils doivent préférer les stations étrangères telles que la BBC, Deutsche Welle et Voice of America aux médias afghans.

69. Presque tous les médias afghans doivent leur existence au soutien de pays étrangers et d'ONG. Les Français, par exemple, sont très présents dans le secteur de l'imprimerie. Ayena, qui a son siège dans un bâtiment fortement gardé au centre de Kaboul, publie une douzaine d'hebdomadaires

<sup>33</sup> Site Web ARD, [www.tagesschau.de/ausland/afghanistanumfrage](http://www.tagesschau.de/ausland/afghanistanumfrage), publié le 11 janvier 2010.

nationaux. Les Américains ont redonné vie à la station de radio bien connue Sadaye Azadi, qui diffuse dans les deux langues officielles du pays, le dari et le pashto.

70. L'Allemagne apporte une aide importante à la remise en service de l'audiovisuel public, non seulement en intervenant dans les réparations techniques mais aussi en proposant une formation plus poussée aux journalistes. Deutsche Welle a passé un accord avec le gouvernement afghan pour la diffusion quotidienne à Kaboul, via la radio télévision nationale RTA, d'une vingtaine de minutes environ d'informations internationales en pashto et en dari. Deutsche Welle a augmenté son temps de radiodiffusion vers l'Afghanistan et va bientôt émettre en FM dans la zone urbaine de Kaboul. En outre, les troupes de la FIAS peuvent écouter tous les jours, à Kaboul et dans le nord du pays, les programmes radio qui leur sont destinés.

71. Pour contribuer à rendre l'Afghanistan à sa population, la RAI (groupe audiovisuel public italien) a organisé à Rome fin mars 2010 un programme de formation pour vingt journalistes afghans, qui pourront transmettre chez eux le savoir-faire ainsi acquis et améliorer l'information des citoyens par les médias.

72. L'exemple de Radio Surobi, première radio à émettre dans la région de Surobi, traduit la volonté de rapprochement avec la population afghane et l'engagement de la France en Afghanistan. Cette station de radio, créée à l'initiative du Colonel Benoît Durieux, de la Légion étrangère française, a commencé à émettre en décembre 2009. Selon le journaliste Raphaël Krafft, chargé de la mise sur pied de la station et de la formation des journalistes locaux, Radio Surobi « est avant tout un espace d'échanges à une échelle locale, animé par des Afghans pour les Afghans ». L'objectif à long terme de cette radio est « de chercher des financements locaux. Car Radio Surobi a vocation à s'émanciper, financièrement et géographiquement, de ses parrains français, pour prendre un jour le statut d'association à but non lucratif ». <sup>34</sup>

## VII. *La stratégie de communication de l'Alliance*

73. Dans le cadre de la préparation de ce rapport, la commission, consciente des lacunes de la politique de communication avec le public, a auditionné Mme Stefanie Babst, Secrétaire général adjoint de l'OTAN pour la diplomatie publique, qui a exposé l'organisation de ce secteur de l'Alliance. Le concept de stratégie de communication est assez nouveau car auparavant, seul existait un service de presse et d'information, comme cela a toujours été le cas dans les forces armées. Mais la communication est aujourd'hui bien plus structurée car on a pris conscience de son importance comme instrument de « soft power » (puissance douce) et instrument politique servant à favoriser le consensus et le dialogue dans des domaines dépassant les questions militaires. Ainsi, on a défini trois phases pour la mise en place d'une diplomatie destinée au public : la première et la plus immédiate est la communication au jour le jour, la deuxième porte sur la communication stratégique et développe un ensemble de thèmes simples, la troisième s'inscrit dans le long terme et veut instaurer des relations durables avec les spécialistes et les étudiants qui seront les décideurs de demain.

74. En matière de diplomatie à l'égard du public et de communication stratégique, l'OTAN vise à soutenir les campagnes des pays alliés : actuellement, la priorité consiste à mettre l'accent sur l'image de l'OTAN et son rôle-clé dans l'établissement de la paix dans le monde. Cela passe certes par des opérations de combat car, qu'on le veuille ou non, l'OTAN est en premier lieu une alliance militaire. La mission en Afghanistan a souffert au départ d'une communication assez confuse, influencée par les événements liés à la guerre. Plusieurs formules ont été utilisées selon les destinataires : les Américains ont d'emblée retenu l'image de la guerre contre le terrorisme, la poursuite de Ben Laden et la lutte contre les bases d'Al Qaida, en réponse aux attentats de septembre

<sup>34</sup> Cynthia Glock, « Afghanistan : ondes de paix en Surobi », Armées d'aujourd'hui, N° 350, mai 2010.

2001, tandis que les pays alliés ont insisté sur le rétablissement des institutions démocratiques après la dictature des talibans. Le peuple afghan n'a donc pas été présenté sous son vrai jour ; son territoire n'a été considéré que comme lieu de combat, sa culture et son passé ont été méconnus : on a estimé qu'après mise en place d'un gouvernement local – celui de Hamid Karzaï a été rapidement installé – c'était aux Afghans eux-mêmes de remettre leur pays sur les rails. On s'est aperçu au fil des ans que cela n'était pas possible et ce n'est que beaucoup plus tard que la population locale a été impliquée et associée à la réussite de l'opération : ce volet de la politique de communication est maintenant devenu le plus important, car il est évident pour tous que la mission internationale ne réussira pas par la seule force et qu'à l'avenir la principale stratégie doit avoir pour but de gagner les esprits et les cœurs sur le terrain.

75. Un centre a finalement été créé au sein de l'OTAN pour réunir les informations sur les actions conduites et les résultats obtenus : on établit donc une simple liste, d'ordre pratique, qui est tenue à jour et diffusée localement aux médias afghans. Il s'agit également de concevoir une approche psychologique car, les mentalités n'étant pas les mêmes, il faut arriver à partager non seulement les informations mais aussi les points de vue. Sans oublier que sur place, la propagande des talibans est efficace et la population, qui ne peut oublier le passé, est désorientée et craint l'avenir. La situation en Afghanistan nous concerne tous. Le pays n'arrive pas à se débarrasser de la corruption et des trafics qui sévissent partout – drogue, armes – dans un contexte de sous-développement économique et d'institutions peu fiables. Mais il ne faut pas imposer à l'Afghanistan un modèle occidental préfabriqué. C'est pourquoi la FIAS a créé sur place un centre d'étude et de communication, proche de l'opération militaire : dans les pays alliés, les messages sont donc coordonnés, mais chacun doit contribuer à l'effort de clarification en direction des citoyens, sans se laisser entraîner dans le jeu politique consistant à masquer l'inacceptable, ce qui entrave la compréhension.

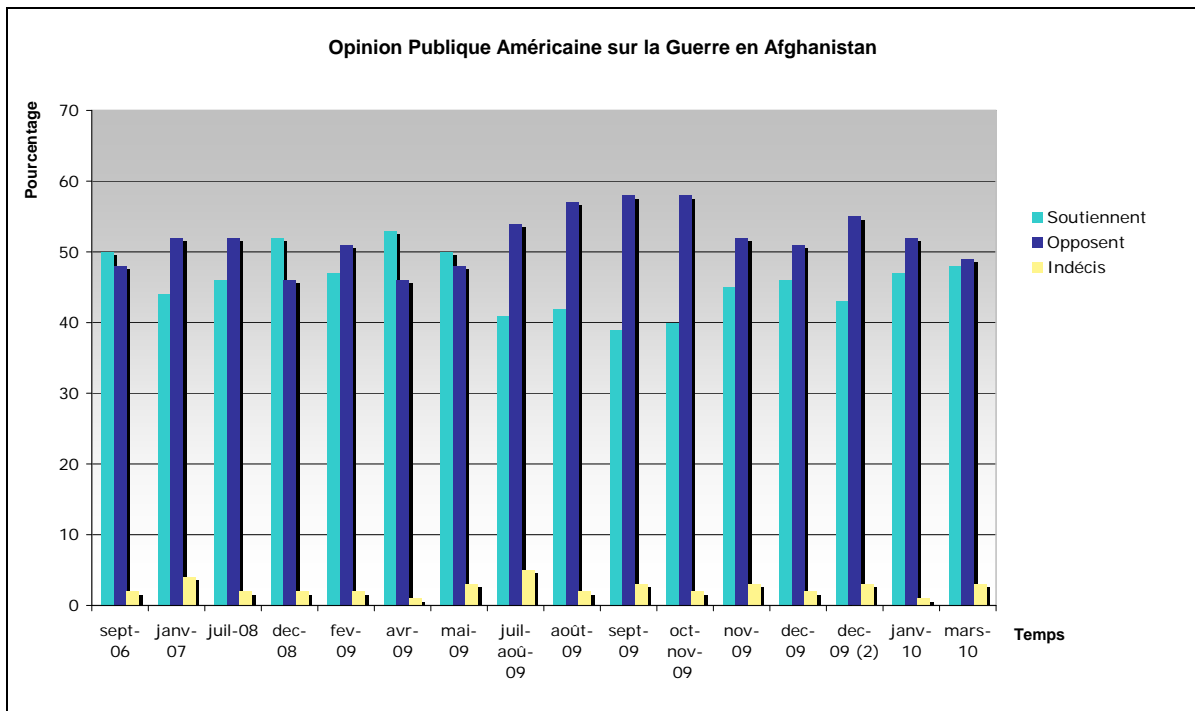
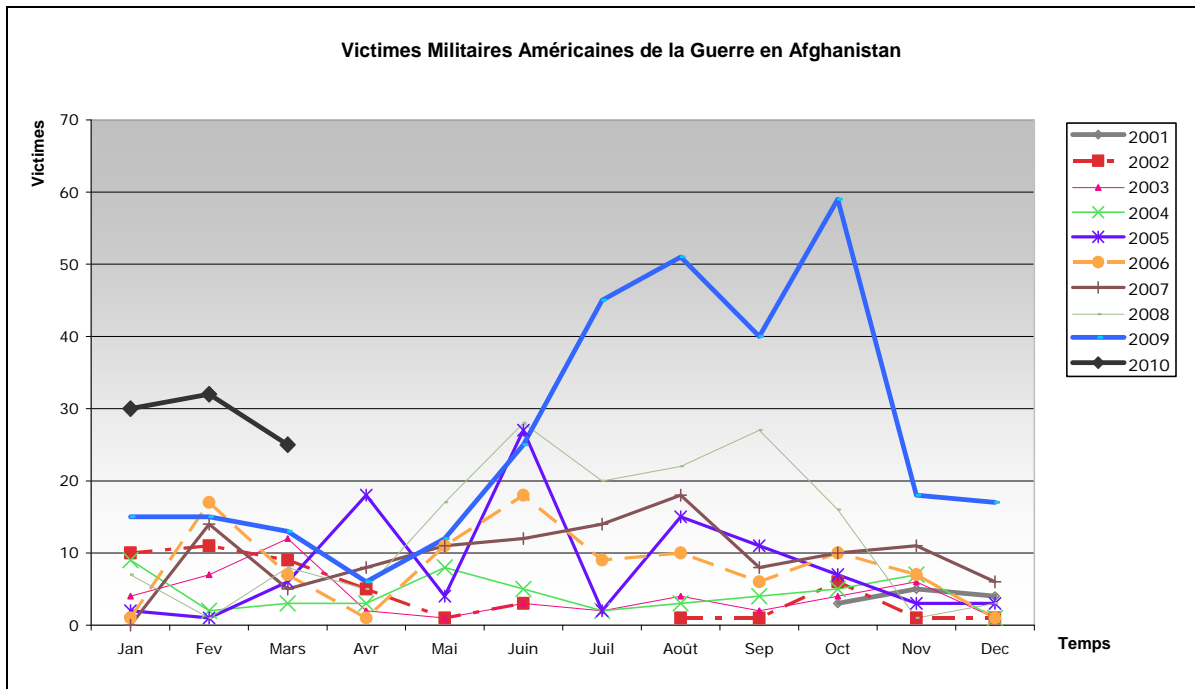
### **VIII. Conclusions**

76. Si l'on veut que la FIAS réalise ses objectifs, elle doit se consacrer entièrement à cette fin, y compris, comme le souligne le rapport, en ralliant l'opinion publique à sa cause. D'une part, il importe de tenir compte des vues de nos concitoyens, à qui il faut rappeler sans cesse que l'objectif est la lutte contre le terrorisme – fléau qui a des incidences directes sur la vie dans nos pays. D'autre part, il est plus que jamais essentiel que le peuple afghan accepte et soutienne les actions actuelles et futures. Ce changement d'attitude est indispensable et il importe de rectifier l'idée, largement répandue en Afghanistan, que l'opération en cours est une guerre d'occupation menée dans l'intérêt des puissances étrangères.

77. Non contente d'accroître les moyens militaires, l'Alliance, consciente des problèmes auxquels elle est confrontée, a fini par mettre sur pied des structures de gestion de la communication. On ne peut qu'espérer que cette stratégie bénéficiera d'une plus grande visibilité aux yeux de l'opinion publique et que les parlementaires pourront compter sur le soutien de cette dernière au moment de procéder au vote sur la poursuite éventuelle des opérations militaires. Ce qui nous ramène à l'objectif du présent rapport. Votre rapporteur propose un projet de recommandation adressé à nos gouvernements et au Secrétaire général de l'Alliance atlantique, demandant l'adoption d'une stratégie de communication ferme et bien ciblée, dans le respect de toutes les activités liées à la mission en Afghanistan. Pareille stratégie est essentielle si l'on veut être sûr de la reconnaissance par l'opinion publique du succès des actions militaires et civiles entreprises en Afghanistan. Le sacrifice de tant de nos soldats et de leurs familles, des Afghans eux-mêmes, le mérite bien.

## ANNEXE I

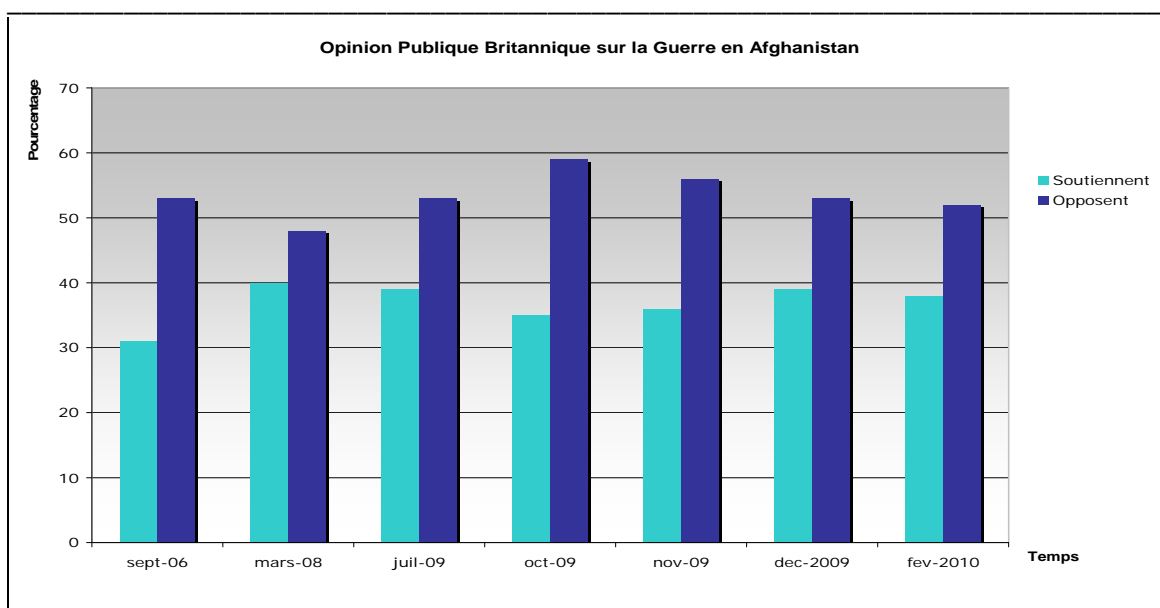
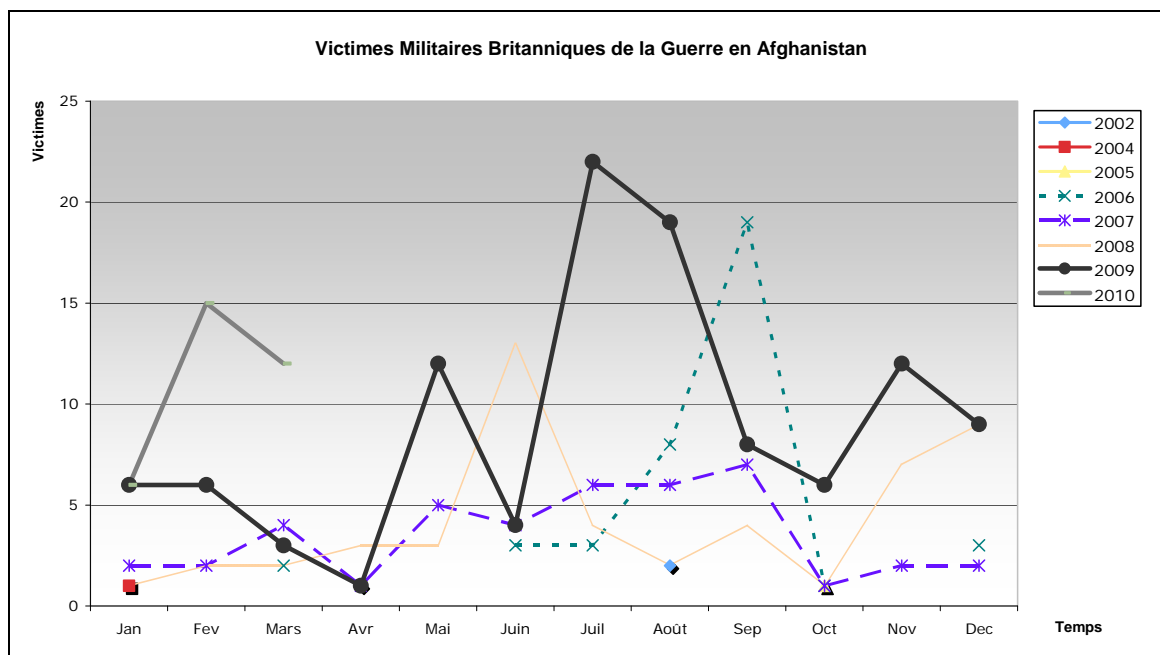
*Victimes militaires américaines de la guerre en Afghanistan<sup>35</sup> et opinion publique américaine sur la guerre en Afghanistan<sup>36</sup>*



<sup>35</sup> Graphique réalisé à partir de données du site [www.icasualties.org](http://www.icasualties.org)

<sup>36</sup> Graphique réalisé à partir de données du site [www.pollingreport.com/afghan.htm](http://www.pollingreport.com/afghan.htm), en réponse à la question : « Soutenez-vous la guerre américaine en Afghanistan ou y êtes-vous opposé? »

## ANNEXE II

*Victimes militaires britanniques de la guerre en Afghanistan<sup>37</sup> et opinion publique britannique sur la guerre en Afghanistan<sup>38</sup>*

<sup>37</sup> Graphique réalisé à partir de données du site [www.icasualties.org](http://www.icasualties.org)

<sup>38</sup> Graphique réalisé à partir de données obtenus sur le site [www.angus-reid.com](http://www.angus-reid.com) en réponse à la question « En général, soutenez-vous l'opération militaire impliquant les soldats britanniques en Afghanistan ou y êtes-vous opposé? » grâce aux articles suivants ; 'Britain Remains Opposed to Afghanistan Mission', 9 décembre 2009 ; 'Most Britains Still Oppose Afghan Mission', 25 février 2010 ; 'Britain, Canada differ from US on Afghan War', 23 juillet 2009. Et à partir du site internet BBC News, 'Afghan Conflict Support 'Rises'', 14 mars 2008

## LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

### Président

M. Paul WILLE (BE) (Lib)

### Vice-présidents

Lord ANDERSON of SWANSEA (UK) (Soc)

M. Marco ZACCHERA (IT) (Fed)

### Membres titulaires

M. Xhevat ADEMI (MK)

M. Kornel ALMASSY (HU) (Fed)

M. Anton ANDERLIČ (SI) (Lib)

M. Gerolf ANNEMANS (BE) (ni)

M. Pawel ARNDT (PL) (Fed)

M. Lokman AYVA (TR) (Fed)

Mme Rossana BOLDI (IT) (Fed)

Mme Anne BRASSEUR (LU) (Lib)

Mme Anna Maria CARLONI (IT) (Soc)

Lord CHIDGEY (UK) (Lib)

M. Vladimiro CRISAFULLI (IT) (Soc)

M. Imre CZINEGE (HU) (Soc)

Mme Anna DALARA (GR)

M. Constantin DASCALU (RO) (Fed)

M. Jean-Claude FRECON (FR) (Soc)

Baroness GALE (UK) (Soc)

Mme Angelika GRAF, MdB (DE) (Soc)

M. Michael HENNRICH, MdB (DE) (PPE/DC)

M. Kalev KALLO (EE) (Lib)

Mme Liana KANELLI (GR)

M. Paul KEHOE (IE) (Fed)

Mme Sarmite KIKUSTE (LV) (Fed)

M. Jozef KLIM (PL) (Fed)

M. Jaakko LAAKSO (FI) (Soc)

M. Markku LAUKKANEN (FI) (Lib)

M. François LONCLE (FR) (Soc)

M. Humfrey MALINS, MP (UK) (Fed)

Mme Muriel MARLAND-MILITELLO (FR) (PPE/DC)

M. Patrick MEINHARDT, MdB (DE) (Lib)

Mme Manuela de MELO (PT) (Soc)

M. Alejandro MUNOZ ALONSO (ES) (PPE/DC)

M. Ionas NICOLAOU (CY) (PPE/DC)

Mme Marija PEJCINOVIC BURIC (HR) (PPE/DC)

M. Yves POZZO DI BORGIO (FR) (PPE/DC)

M. Freddy de RUITER (NO)

M. Aleksandr SACHARUK (LT) (Lib)

Mme Malgorzata SADURSKA (PL) (Fed)

Mme Luz Elena SANIN NARANJO (ES) (Fed)

M. Jozef SIMKO (SK) (Fed)

M. Cornel STIRBET (RO) (Fed)

Mme Tineke STRIK (NL) (Soc)

M. Tugrul TURKES (TR) (Fed)

M. Mustafa UNAL (TR) (Fed)

M. Harm-Everta WAALKENS (NL) (Soc)

M. Karl-Georg WELLMANN, MdB (DE) (Fed)

### Membres remplaçants

Mme Fatima ABURTO BASELGA (ES) (Soc)

M. Hendrik DAEMS (BE) (Lib)

M. Nikolaos DENDIAS (GR) (Fed)

M. Metin ERGUN (TR) (Fed)

Mme Lydie ERR (LU) (Soc)

M. Gianni FARINA (IT) (Soc)

Dr. Thomas FEIST, MdB (DE) (Fed)

M. Paul FLYNN, MP (UK) (Soc)

M. John GREENWAY, MP (UK) (Fed)

Mme Annette GROTH, MdB (DE)

M. Kenan HASIPI (MK)

M. Denis JACQUAT (FR) (Fed)

M. Reijo KALLIO (FI)

Mme Marietta KARAMANLI (FR) (Soc)

M. Mieczyslaw KASPRZAK (PL) (Fed)

M. Tiny KOX (NL) (Soc)

M. Geert LAMBERT (BE) (Soc)

Mme Izabela LESZCZYNA (PL) (Fed)

M. Daniel LIPSIC (SK) (Fed)

Mme Christine MCCAFFERTY, MP (UK) (Soc)

M. Andrew McINTOSH (UK) (Soc)

Mme Ines de MEDEIROS (PT) (Soc)

Mme Nursuna MEMECAN (TR) (Lib)

M. Atanas MERDJANOV (BG) (Soc)

M. Jean-Claude MIGNON (FR) (PPE/DC)

M. Philippe NACHBAR (FR) (Fed)

Mme Fiamma NIRENSTEIN (IT) (PPE/DC)

Mme Tuija NURMI (FI) (PPE/DC)

M. Rory O'HANLON (IE) (Lib)

M. Dimitrios PAPADIMOULIS (GR)

M. Marian Iulian RASALIU (RO) (Fed)

M. Gonzalo ROBLES OROZCO (ES) (Fed)

M. Johannes RÖRING, MdB (DE) (PPE/DC)  
M. Maurizio SAIA (IT)  
Mme Mihaela Ioana SANDRU (RO) (Fed)  
M. Stanislaw SZWED (PL) (Fed)  
M. Luca VOLONTE (IT) (PPE/DC)

Dr. Stefan RUPPERT, MdB (DE) (Lib)  
Mme Ana SANCHEZ HERNANDEZ (ES) (Soc)  
Mme Aurelija STANCIKIENE (LT) (Fed)  
M. Mehmet TEKELIOGLU (TR) (Fed)



